

**CSELÉNYI ZSUZSANNA**

## **A MAGYAR POLGÁRI KÖZIGAZGATÁS 1867-TŐL AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚIG**

**ABSTRACT:** *(Die ungarische bürgerliche öffentliche Verwaltung von 1867 bis zum ersten Weltkrieg)* Der im Jahre 1867 zustande gekommene Ausgleich wurde von vielen und auf vielerlei Art bewertet. Als eines der bedeutendsten Ergebnisse der diesem Ereignis folgenden Epoche sind unbedingt der Ausbau der modernen öffentlichen Verwaltung sowie die Anforderungen zur Erschaffung einer unabhängigen Justiz zu betrachten. Die Studie verfolgt die gesetzgebenden Prozesse von 1867 bis zum ersten Weltkrieg, die durch den Vorsatz einer ständigen Verbesserung geleitet wurden.

Az 1867-ben létrejött, sokat vitatott és sokféleképpen értékelt kiegyezés megnyitotta az utat Magyarország számára a polgári átalakulás felé. Az a nyugalmi periódus, amely 1867 után következett az ország történelmében, lehetővé tette a gazdasági fejlődést, és magával hozta az ennek megfelelő modern állami berendezkedés kiépítésének igényét. A mintát a már polgárosodott, tapasztalatok által igazolt nyugati formák adták. Első lépésként a kormányzat az 1869. évi IV. tc.-el elválasztotta az igazságszolgáltatást a közigazgatástól. Ez a bírói hatalomról szóló tc. megszüntette a feudális maradványként tovább élő vármegyei bíraskodást. Kimondotta, hogy az ítéldbírákat az igazságügyminiszter ellenjegyzésével a király nevezi ki. Szabályozta a bírói képesítést –, ügyvédi vizsgát vagy jogvégzettséget, és három éves joggyakorlatot írt elő. Az 1870. XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről, lehetővé tette a középfokú közigazgatás polgári átalakítását. A polgári közigazgatás központi szervei a minisztériumok és az országos hatáskörrel rendelkező hivatalok voltak, mint például a Legfőbb Állami Számvevőszék, Központi Statisztikai Hivatal stb.

A polgári közigazgatás megszervezése során két alapvetően különböző szándék harcát követhetjük nyomon. A Szabadelvű Párt tagjai, a kiegyezés hívei centralizált állami közigazgatás kiépítését tűzték ki célul. A megyei hivatalokat elfoglaló dzsentrik, a Függetlenségi Párt tagjai a megyék és a községek széleskörű autonómiájának, az önkormányzat kiszélesítésének hívei voltak. Támadták az 1870. évi törvénytervezetet, amely a kormány hatalmát növelte és a megyék önrendelkezési jogát csökkentette. Támadták a virilizmus bevezetését is, amely biztosította, hogy a törvényhatóságokban és képviselőtestületekben jelentős helyet a legtöbb adót fizetők foglaljanak el.

Az 1870. évi törvény végül is e két nézet kompromisszumát fejezte ki. Ez a törvény Magyarországon először szabályozta a törvényhatóságok hatáskörét, amely megtartotta a feudális megyerendszer önkormányzati jellegét, ugyanakkor növelte a főispánok és hivatali apparátusok jogkörét. Ezzel biztosította a kormány rendeleteinek végrehajtását, de tovább éltek a feudális maradványok is. A törvény kimondta, hogy "a megye középfokú közigazgatásának teendőit a törvényhatóság látja el önkormányzati úton és ebből a célból tisztviselőket választ." <sup>1</sup>

A törvény megerősítette a vármegyék, székelyrészek, Jász–Kun, Hajdú és nagyikindai kerület, Kővár, Naszód vidéke, a tizenhat szepesi város kerülete és a szabad királyi városok törvényhatósági hatáskörét, valamint Kecskemét, Nagyvárad, Vízakna, Vajdahunyad, Versetz, Zilah, Göllniczbánya, Abrudbánya, Kézdivásárhely, Hátszeg, Sepsiszentgyörgy, Székelyudvarhely, Bereczk, Csíkszereda, Szék, Kolos, Illyefalva, Oláhfalva, Szászrégen törvényhatósággá történő átalakulását. Hetvenegy város bírt törvényhatósági joggal. <sup>2</sup>

A törvény kimondotta, hogy "a törvényhatóságok továbbra is gyakorolni fogják – a törvény keretei között az önkormányzatot, az állami közigazgatás közvetítését, ezen túl közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak. Véleményüket a kormánnyal közölhetik, kérvény alakjában felterjeszthetik." <sup>3</sup> E törvény értelmében a törvényhatóság önkormányzati jogánál fogva saját belügyeiben önállóan intézkedett. Joga volt határozatot, szabályrendeletet alkotni, és gondoskodott azok végrehajtásáról. Tisztviselőket választott, megállapította az önkormányzat és közigazgatás költségeit, gondoskodott annak fedezetéről. Biztosította a közvetlen érintkezést a kormánnyal. Ezeket a jogköröket a törvényhatóság teljes ülése a közgyűlés gyakorolta. A közgyűlésen a virilis és választott tagokon kívül az alispán, főjegyző, tisztiügyész, árvaszéki elnök és ülnök, szolgabíró, főpénztáros, főorvos, főmérnök, levéltáros, számvevő és a rendezett tanácsú városok polgármesterei bírtak tagsággal. A közgyűlés elnöke a főispán volt. Akadályoztatása esetén az alispán, illetve a polgármester helyettesítette. A közgyűlés hatáskörébe tartozott az elmúlt évi számadások felülvizsgálata, a jövő évi költségvetés elkészítése, közigazgatási és választókerületek alakí-

tása, tisztviselők választása, állandó, igazoló, bíráló választmány létrehozása.

Az állandó választmány, amelyet három évre bízta meg, a közgyűlés elé kerülő ügyeket készítette elő. Elnöke az alispán volt, alelnökét a választmány választotta. A tagok számát és a választmány szervezetét a törvényhatóság szabályrendelettel állapította meg. Az igazoló, állandó, bíráló választmánynak a törvényhatósági bizottsági választásoknál, a kijelölő választmánynak a tisztviselők választásánál, a központi választmánynak az országgyűlési képviselők névjegyzékének összeállításánál volt szerepe. A törvény előírta, hogy a törvényhatóság szabályrendeletei a törvénnyel, a kormány hatályos szabályrendeleteivel ellentétesek nem lehetnek, nem sérthetik a községek önkormányzati jogait, a kihirdetéstől számított harminc nap után hajthatók végre. A törvény értelmében a törvényhatóság határozata a költségvetés megállapítására, ingatlanvagyon elidegenítésére vagy ingatlanszerzésre, kölcsön felvételére, közműépítésre, új hivatalok létesítésére vagy régiak megszüntetésére terjedhet ki, és miniszteri jóváhagyás után hajtható végre.

A törvényhatóság gyakorolta az árva- és gyámhatóságot. Az ügyek intézésére árvagyámokat nevezett ki, árvaszéket szervezett, amely az elnökből, két ülnökből, tiszti ügyészből, számvevőből és szavazati joggal nem bíró közgyámból állt.

A törvényhatóság hatáskörében hagyta a házi adó kivetésének jogát. Hangsúlyozott jogköre volt a helyi karhatalom és a visszaállított pandúrság szervezése és felhasználása is.

Az 1870. évi 42. tc. a törvényhatóság legfőbb szervévé a törvényhatósági bizottságot nyilvánította. Tagjainak 50 %-át hat évre választották, de a megválasztott tagság 50 %-át 3 évenként újraválasztották. A bizottság másik 50 %-át a legtöbb állami egyenes adót fizető polgárok alkották. A virilizmus bevezetése a nagy- és középbirtokosok túlsúlyát biztosította a törvényhatósági bizottságban. A hatályos választási törvény szerint a bizottság tagja az lehetett aki írni, olvasni tudott, két éve helyben lakott, és adót fizetett a törvényhatóság területén.<sup>4</sup>

A bizottsági tagok számát a törvény úgy állapította meg, hogy a megyékben minden 500 lakos után egy tagot, törvényhatósági jogú városokban 250 lakos után szintén egy tagot számolt. A bizottságok létszáma törvényhatósági jogú városokban 48 főnél kevesebb és 400 főnél több, a megyei törvényhatósági bizottságokban 120 főnél kevesebb és 600 főnél több nem lehetett. A legtöbb adót fizetők névjegyzékét a törvényhatóság igazolási választmánya állította össze. Az igazoló választmány öt tagját a közgyűlés választotta, három tagot és az elnököt a főispán nevezte ki, előadója a törvényhatósági jegyző volt. A sorrend megállapításánál a törvényhatóság területén fekvő ingatlan és jövedelem egyenes állami adóját és a személyes

kereseti adót vették figyelembe. Egyes értelmiségi foglalkozásúaknál – tanítók, tanárok, akadémiai tagok, lapszerkesztők, lelkészek, ipari és kereskedelmi kamara tagjai, orvosok, ügyvédek, mérnökök, gyógyszerészek, sebészek, bányászok, erdészek, gazdatisztek – az összes fizetett állami adót kétszeresen számították.

A vármegyék és a törvényhatósági joggal felruházott városok élén a megyei illetve városi főispán állt. Legfőbb feladata az állami akarat érvényesítése, a kormány rendeleteinek végrehajtása volt. Ellenőrizte az önkormányzati szerveket, évente legalább egyszer személyesen a tisztviselők eljárásait.<sup>5</sup>

A közgyűlés határozatait és a kormány rendeleteit a vármegyei tisztikar hajtotta végre, élén az alispánnal, aki mint a vármegye első tisztviselője a törvényhatóság nevében vezette a közigazgatást, intézkedett azokban az ügyekben amelyek nem tartoztak a közgyűlés hatáskörébe. Ha valamely rendelet törvénybe ütközött vagy a helyi viszonyok között károsnak, esetleg kivitelezhetetlennek vélt, köteles volt 24 órán belül jelentést tenni a főispánnak, távollétében az illetékes miniszternek. Ő írta alá a megye nevében kiállított okmányokat, rendelkezett a megyei karhatalommal, a pandúrokkal. Havonta vizsgálta a megye pénztárát.

A törvényhatóság életében fontos szerepük volt a főjegyzőknek, jegyzőknek, aljegyzőknek, akik a közgyűlés, a különböző választmányok, ideiglenes szakbizottságok és küldöttségek üléseinek jegyzőkönyveit vezették. Határozatokat, felterjesztéseket, levelezést intéztek, okmányokat állítottak ki.

A tiszti főügyész is a vármegye tisztikarához tartozott. A törvényhatóság jogtanácsosa, a törvényesség, őre, az árvaszék tagja volt. A megyei tisztikar a főpénztárossal, pénztárnokokkal, főszámvevővel és számvevőkkel, főorvossal, főmérnökkel, levéltárossal és az állatorvossal egészült ki.

A törvényhatóság területén levő községek irányítását a járási főszolgabírókon és szolgabírókon keresztül végezték. Közvetlenül az alispántól kapták az utasításokat, és neki voltak alárendelve. A főszolgabíró alárendeltjei az orvos, mérnök, pénztáros, számvevő. A törvényhatósági joggal felruházott városok első tisztviselőjének a polgármesternek is meghatározta jogállását, felelősségét, kötelezettségét az 1870. évi törvény.

Az 1871. XVIII. tc. a községi törvény a törvényhatósági jogokkal nem rendelkező városokról és községekről rendelkezett. A községeket három csoportba sorolta: rendezett tanácsú városok, nagyközségek, kisközségek. Tovább csökkentette a községi autonómiát, növelte a jegyzők hatáskörét. A megyei hatóságoktól, elsősorban a szolgabíróktól függtek. A községek önkormányzati jogát a képviselőtestületen keresztül gyakorolta. E testület – hasonlóan a törvényhatósági bizottságokhoz – fele részben választott tagokból, fele részben virilisekből állt. A törvény szerint a község saját belügyeiben határozhatott, szabályrendeletet alkothatott, ezeket választott



előjáróival végrehajthatta, rendelkezett a község vagyona felett, községi adót vetett ki, gondoskodott a községi utakról, iskolákról, más intézetekről, irányította a tűz- és közrendőrséget, kezelte a szegényügyet, gyakorolta mindazon jogokat és teljesítette mindazon kötelességeket, amelyek a törvény szerint megillették. A rendezett tanácsú városok jogköre a felsorolaton túl az alábbiakkal egészült ki: kezelték a piaci, mezei, hegyi; vásári, építészeti, közegészségügyi rendőrséget, gyakorolták az árva és gyámhatóságot állandó árvaszék által, amelynek élén a polgármester állt. Eljártak az iparosok, a gazdák és cselédek között a szolgálati viszonyból keletkezett ügyekben. A községi képviselőtestület határozatainak, valamint a törvényhatósági rendeleteinek végrehajtását a törvény a községi előjáróság hatáskörébe utalta. Az előjáróságot a rendezett tanácsú városokban a tanács tagjai alkották; polgármester, rendőrkapitány, tanácsnokok, főjegyző, rendes fizetéses jegyzők, főügyész, számvevő, ellenőr, közgyám, levéltárnok, orvos, mérnök, s a község által a helyi igények szerint rendszeresített más tisztviselők. Nagyközségekben a bíróból és helyetteséből, négy tanácsbeliből, pénztárnokból, községi jegyzőből, közgyámból, rendes községi orvosból állt.

Kisközségekben tagjai volt a bíró és helyettese – másod vagy törvénybíró – az esküdt, a hites és a közjegyző. Az előjáróságot nagy és kisközségekben három évre, rendezett tanácsú városokban hat évre, a jegyzőt életfogytiglan választották. A jegyzőt leváltani akkor lehetett, ha a köztelenségének teljesítésére alkalmatlan volt, hivatali munkáját elhanyagolta vagy visszaélést követett el.

E törvény értelmében az előjáróság minden tagja teljes kártérítéssel tartozott mindazon kárért, amelyet hivatalos eljárásában, szándékosan vagy vétkes gondatlanságból az államnak, törvényhatóságnak, községnek és egyes személyeknek okozott – ha a kár jogorvoslattal elhárítható nem volt. Az 1872. XXXVI. tc. rendelkezett Pest-Buda-Óbuda egyesítéséről, megteremtve az ország fővárosát. A közigazgatási reformtörvények sorában jelentős állomás volt az 1876. évi VI. tc. megalkotása a közigazgatási bizottságok felállításáról, amely az állami hatáskör további kiterjesztését jelentette. A közigazgatási bizottságot a törvényhatóságon belül alakították ki. Tagjai voltak a főispán, alispán, a városokban a polgármester, a főjegyző, tiszti főügyész, árvaszék elnöke, ahol külön elnök nem volt ott a közgyűlés által kijelölt tag, a főorvos, a királyi adófelügyelő, a királyi államépítészeti hivatalvezetője, tanfelügyelő, királyi ügyész és a törvényhatósági közgyűlés tíz, titkosan két évre választott tagja.

A közigazgatási bizottság feladata volt, hogy megteremtse a vármegyei közigazgatás és az állami szakigazgatás közötti összhangot. A közigazgatási bizottság tehát fele részben hivatalból delegált, név szerint az illetékes szakminiszter által jelölt – fele részben választott tagokból tevődött össze. Hatáskörében intézkedett minden közigazgatási ügyben amit a

törvény feladatai közzé sorolt, elsőfokú és fellebbviteli fegyelmi hatóságként működött, közigazgatási fellebbviteli ügyekben határozott. Ellenőrizte a törvények betartását, az iskolakötelezettség végrehajtását, felügyelt arra, hogy a népiskolákban csak a hatóság által engedélyezett tankönyveket használják, a tanítók a fizetésüket megkapják, és a középületek karbantartása megtörténjen. Évente négyszer megvizsgáltatta saját tagjaiból alakított küldöttséggel a börtönviszonyokat is. Ellenőrizte a törvényhatósági közgyűlés által hozott, hatáskörébe utalt szabályrendeletek végrehajtását. Határozatai a megye területén lévő valamennyi állami- és törvényhatósági közre kötelezőek voltak.

Megsemmisíthették a községek és az alispán egyes határozatait. Feletük állt a kormány embere, a főispán, aki a bizottság valamennyi határozatát felterjeszthette felülvizsgálatra a belügyminiszterhez. A bizottság minden félévben jelentést tett a közigazgatás helyzetéről, a törvények hiányosságairól, a fegyelmi és fellebbviteli ügyekről a miniszterelnökhöz.

A központi hatalom kiterjesztését jelentette a megyék területi szabályozása 1876-ban. Azonos célt szolgált a különböző szakhatóságok, például adóhivatal, kataszteri hivatal, tanfelügyelőségek, telekkönyvi hatóság, államépítészeti hivatal felállítása és a csendőrség létrehozása is.

A kormány már 1874. március 16-án nyilvánosságra hozta a törvényhatóságok területi rendezésről szóló törvényjavaslatát. Ez a javaslat például Heves vármegyét rendkívül érzékenyen érintette. A Heves megyei bizottmány a törvényjavaslat ellen foglalt állást, féltve a megyék területi épségét, veszedelmesnek ítélte a történelmi emlékek és nemzeti hagyományok megbolygatását. Az 1874. szeptember 14-i törvényhatósági bizottsági gyűlésen engedett korábbi merev álláspontjából. Tiltakozott ugyan az ellen, hogy a megjelölt községek a Jászságnak átadassanak, de nem ellenezte többé, hogy Szolnok vármegye Heves vármegyétől elszakítva és a Nagy-Kunsággal, valamint a Jászság beszögelő részeivel egyesítve Szolnok székhellyel önálló vármegyévé alakuljon.<sup>6</sup>

Az 1876. évi XXXIII. törvény a július 17-i közgyűlésen, a kettős törvényhatóság utolsó ülésén lett kihirdetve. A törvény értelmében Heves vármegyétől elszakadtak a tiszai alsó, tiszai közép, tiszazugi, és részben a tiszai felsőjárás községei, és a gyöngyösi felsőjárásból Monostor község. Heves vármegyében maradt Tiszafüred, Tiszaigar, Tiszaörvény, Tiszaszöllős, Tiszaörs és Nagyiván. Ezzel megszűnt a kettős vármegye közel 250 évig tartó együttélése.<sup>7</sup> A szétválasztás után maradt Heves vármegyének 116 községe és 208 ezer lakosa. A területfelosztás a vármegyei közvagyon szétválasztását is szükségessé tette. Ez a munka 1884. április 21-ig tartott.<sup>8</sup> A szűkebb határok közé szorított Heves vármegye 1876. szeptember 4-én tartotta alakuló ülését. Megerősítette, beiktatta főispáni székébe Beöthy Lajost, alispáni tisztébe Izsák Lászlót. A tisztviselői kar annyiban változott, hogy egy számvevői állást megszüntettek, egy főorvost

és a tiszai járás főmérnökét Szolnokra helyezték.<sup>9</sup> A központosítási törekvések sorában igen fontos helyet foglalt el az 1883. évi XV. tc. a törvényhatóságok háztartásáról. Tovább korlátozta a megyék adókivetési jogát, ugyanakkor növelte a vármegyék állami dotációját, ezzel megteremtette a tiszti fizetések rendezésének lehetőségét.<sup>10</sup>

A kormányzati hatáskör további erősítése érdekében alkotta meg az országgyűlés a közigazgatás szabályozásának második törvényét. Az 1886. évi XXI. törvény a közigazgatást részletekre kiterjedően szabályozta. A törvényhatóságok számát jelentősen csökkentette. A vármegyei törvényhatóságok számát 63-ban, a törvényhatósági jogú városok számát 24-ben alapította meg. (Az utóbbi 1870-ben, 71 volt.)

A törvényhatóságokról szóló törvény módosítása az államhatalom javára a nemzetiségek nyugtalansága miatt is szükségessé vált. Az 1886. január 18.-i Heves vármegyei közgyűlésen a törvényjavaslat igen kedvezőtlen visszhangot váltott ki. A főispán hatáskörének bővítése ellen feliratban tiltakoztak. A petíció – vélhetően több vármegye csatlakozásával – a javaslat törvényre emelkedését nem tudta megakadályozni, de elérte, hogy a független bíróság tagjait kivették a főispán felügyelete és ellenőrzése alól.<sup>11</sup>

Heves vármegye az 1866. évi XXI. tc.-t az év július 26.-i közgyűlésén hirdette ki. Nyomban hozzáláttak a szabályrendeletek módosításához és a vármegyei tiszti nyugdíjalap megteremtéséhez. A kormány új főispánt nevezett ki gróf Keglevich Béla személyében, akit az 1886. évi október 4.-i közgyűlésen iktattak be.

Az 1886. évi XXI. tc. a törvényhatósági választásoknál az 1874. évi XXXIII. tc.-ben foglalt census szerinti jogokat érvényesítette. Eszerint csak az választhatott, aki városban házadó alá eső, legalább három helyiséggel rendelkező házzal, illetve a vármegyében legalább 1/4 úrbéri teleknek megfelelő 6–8 holddal egyenlő földdel rendelkezett. A választójog alapjául szolgáló évi jövedelem összegét – a kereskedők, gyárosok, kézművesek vonatkozásában 100 Ft-ról 105 Ft-ra emelték. A fizetésből élők esetében a választásra jogosító évi jövedelmet 700 Ft-ban állapította meg a törvény, közigazgatási tisztviselőknél 500 Ft volt a határ. Az értelmiségiek alsóbb rétegei – tanítók, tanárok, jegyzők, csak abban az esetben bírtak választójoggal, ha alkalmazásban álltak. Az atyai, gyámi, gazdai hatalom alatt élők nem választhattak. Gazdai hatalom alatt állóknak tekintették a kereskedő- és iparos tanoncokat, a köz- és magánszolgálatban álló szolgákat, cselédeket. A gazdatiszteket nem sorolták ide.<sup>12</sup> Így a lakosság mintegy 6 %-ának volt szavazati joga.

Az 1886. évi XXI. tc. 22. §-a kimondta: "A törvényhatósági bizottság áll felérészenben a törvényhatóság területén legtöbb egyenes állami adót fizető állampolgárokból, felerészenben pedig a választóközönség választottjaiból. Ezen kívül a közgyűlésen üléssel és szavazattal bírnak még a jelen törvény 51. §-ában felsorolt törvényhatósági tisztviselők és a megyei közgyűlésen

az illető törvényhatóság területén rendszeresített államépítészeti hivatal főnöke."<sup>13</sup>

A törvényhatósági bizottság tagjait a korábbtól eltérően 6 év helyett 10 évre választották. Csak 1892-ben tértek vissza a 6 évre történő választásra.

A legtöbb adót fizetők névjegyzékét az adóhivatalok hivatalos kimutatásai alapján minden évben a törvényhatóság igazoló választmánya állította össze, illetőleg igazította ki. Az adóhivatalok kimutatása alapján minden év végével összeállított, a legtöbb adót fizetők névjegyzékében szereplő polgárokat a jóváhagyott bizottság létszámának megfelelően a rendeletben előírt százalékos arányok betartása mellett, az összeg nagyságrendjében haladva automatikusan bizottsági tagnak nyilvánították. A sorrend megállapításánál a törvényhatóság területén fizetett összes egyenes állami adót vették számításba. Az állami, felekezeti, törvényhatósági, községi és magánintézetek tanárai, a Tudományos Akadémia tagjai, az akadémiai művészek, a folyóirat- és lapszerkesztők, a lelkészek, az ipari- és kereskedelmi kamarák bel- és külső tagjai, a magyar államban érvényes oklevéllel ellátott tudorok, tanárok, ügyvédek, bírák, orvosok, mérnökök, építészek, gyógyszerészek, sebészek, állatorvosok, erdészek, gazdászok, gazdatisztek, bányászok összes egyenes állami adóját kétszeresen számították.<sup>14</sup>

Az 1886. évi XXI. törvény változatlanul hagyta a törvényhatóságok hatásköréről hozott 1870. XLII. törvény 1. §-ában foglaltakat.

Az 1886. évi törvény a kormány ellenőrzési jogát növelte azáltal, hogy a belügyminiszter a törvényhatóságoknak az önkormányzati hatáskörben követett közigazgatási eljárását, belső ügyvitelét és pénzkezelését saját küldött közege által bármikor megvizsgáltathatta.<sup>15</sup> A törvény biztosította a belügyminiszter számára, hogy a fontosabb önkormányzati döntésekbe, szabályrendeletekbe betekintést nyerjen, az azokkal kapcsolatos észrevételeit megtegye és azokon a szükségesnek látott változtatásokat végrehajtsa. Ez a gyakorlatban egyértelműen az önkormányzati hatáskör további csökkenését eredményezte. A törvényhatóságokra ruházott jogkört változatlanul a közgyűlés gyakorolta, mint legmagasabb fórum.

A törvény előírta, hogy a múlt évi számadások megvizsgálása és a jövő évi költségvetés megállapítása végett évente kétszer kell a közgyűlést összehívni. Rendkívüli közgyűlést a főispán bármikor, az alispán és a polgármester csak kivételes esetben hívhatott össze. A vármegyei törvényhatósági bizottság közgyűlésén a főispán akadályoztatása esetén az alispán elnökölt.

Az 1886. évi törvény változatlanul hagyta a törvényhatósági bizottságok, a közgyűlés, valamint a különböző választmányok hatáskörét.

Az 1886. évi XXI. tc. 79. §-a alapján a tisztviselőket a törvényhatósági bizottság közgyűlése által hat évre választották. A főispán holtig tartó időre nevezte ki a törvényhatósági főorvost, a rendőrkapitányt, a számve-

vöket, a levéltárnokokat, az árvaszéki nyilvántartókat és könyvvezetőket, a járási és kerületi orvosokat, a közigazgatási gyakornokokat, az állatorvosokat és járási írnokokat, a vármegyékben a segéd- és kezelő személyzet tagjait.<sup>16</sup>

A megyei törvényhatósági bizottság mint másodfokú hatóság működött. Joga volt a községi képviselő testületek által hozott határozatokat felülvizsgálni.

A választott alispán a törvényhatóság nevében vezette a vármegye közigazgatását. Önállóan intézkedett minden olyan ügyben, amely nem tartozott a közgyűlés, a közigazgatási bizottság vagy más közegek hatáskörébe.

Az alispán hajtotta végre a kormánynak a törvényhatósághoz intézett rendeleteit is. Az alispánhoz érkeztek be a törvényhatósághoz intézett levelek, jelentések, kérvények. A vármegye nevében írt leveleket elsősorban ő írta alá. hatáskörébe tartozott a karhatalom alkalmazásának elrendelése. Figyelemmel kísérte a törvényhatóság területén folyó politikai életet, szerzett tapasztalatairól tájékoztatta a közgyűlést. Gondoskodott a közgyűlés előkészítéséről. havonta egyszer ellenőrizte a megye pénztárait és utalványozási jogát gyakorolta a közgyűlés által jóváhagyott költségvetés keretei között.

Az alispánt feladatainak ellátásában a vármegyei főjegyző, jegyzők és aljegyzők segítették. Első számú helyettese a vármegyei főjegyző volt. A jegyzők feladatai közé tartoztak: a különböző választmányok és bizottságok üléséről jegyzőkönyvek készítése, határozatok, alispáni jelentések, felterjesztések, levelek és rendeletek elkészítése. A törvényhatósági bizottság közgyűlésén a hozzájuk tartozó ügyekben előadóként jártak el.

Az önkormányzat jogtanácsosa a tiszti főügyész volt. Helyettese az alügyész, illetve az árvaszéki ügyész. A megyei ügyész őrködött a törvények, jogszokások, megyei szabályrendeletek felett. a törvényhatóság bármely határozata ellen fellebbezhetett az illetékes miniszterhez. Feladata volt a törvényhatóság jogi képviselete magánügyekben, ellátta az adóbehajtásnál a kincstár jogi képviseletét.

A törvényhatóság hivatalból gyámja és gondnoka volt a területén lévő valamennyi árváknak és gondnokoltaknak. A szülők, vagy megbízottak hiányában a törvényhatóság által választott gyámok és gondnokok kötelesek voltak elszámolni védencek vagyonaik kezeléséről. Ennek a feladatnak ellátására szerveződött az árvaszék, amelynek egy elnöke és legalább két ülnöke volt. Tagjai voltak ezenkívül a tisztiügyész, a számvevő, egy jegyző és a közgyám. Az árvaszék igen jelentős és felelősségteljes feladatot látott el, hiszen gyakran igen nagy összegeket kellett kezelnie. A választott és kinevezett tisztviselők a főispánnak és a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának tartoztak felelősséggel.



A törvényhatóságok központi tisztviselői a megye székhelyéről irányították a vármegye területén lévő, a törvényhatóság alá rendelt községeket. Feladatukat a kültisztviselőkön keresztül látták el.

A vármegyét járásokra osztották, amelyeknek első tisztviselői a járási főszolgabírók, beosztottaik a főispán által kinevezett szolgabírók, írnokok, közigazgatási gyakornokok, valamint a járási orvos, állatorvos voltak. A főszolgabírót a megyei közgyűlés választotta. utasításait az alispántól és az alispán útján kapta, s közvetlenül azzal érintkezett.

Hatásköre igen kiterjedt, kisebb területen ugyan, de megközelítette az alispán hatáskörét, hiszen a járás területén minden – akár önkormányzati, akár központi intézkedés az ő kezébe futott össze. Az országos és megyei intézkedéseket a főszolgabíró hajtatta végre a községi előljáróságokkal. Ugyanakkor csaknem minden, a községek által kezdeményezett, felső megerősítésre szoruló ügyben jelentős beleszólása volt. A járás nem rendelkezett önkormányzattal, nem voltak testületei; a főszolgabíró volt az egyetlen alsó fokú közigazgatási hatóság. A főszolgabíró közvetlenül irányította a községi szervezet megújítását: kitűzte a képviselőtestület választását, jelölte az előjárók legnagyobb részét, elnökkölt a képviselőtestület és az előjárók megválasztásán.<sup>17</sup>

A törvényhatóság igen jelentős pénzvagyont a főpénztáros és pénztárnokok kezelték. Munkájukat a főszámvevő és számvevők ellenőrzése mellett végezték. A pénztárosok és számvevők a törvényhatóság törzsvagyont, a pótdadókból befolyt összegeket és a kormánytól kapott szubvenciókat kezelték és az ezzel kapcsolatos feladatokat látták el.

A törvényhatóság magánvagyonnal és jövedelemmel rendelkezett. A törzsvagyon ingó- és ingatlan vagyonból (házak, földbirtokok, ékszerek, értékpapírok, élő- és holt felszerelések, készpénz) állt. E vagyonhoz tartoztak a különböző alapok, amelyek jövedelme meghatározott célra – útépítés, nyugellátás – volt fenntartva. Jövedelemforrásai is széleskörűek voltak; pótdadók, vámok, különböző jogosítványok, bírságok, ingatlanok kezeléséből, bérbeadásából, értékpapírokból, alapok kamataiból származtak.

A jogszabályok értelmében a főszolgabírók hatáskörébe tartozott a közrendészet, az idegenek ellenőrzése, a kitoloncolás, népgyűlések engedélyezése, főleg ha politikai jellegű volt, kulturális rendezvények engedélyezése, erkölcsrendészeti feladatok ellátása, lőfegyverek tartásának, viselésének, vásárlásának engedélyezése, az építési – rendészeti feladatok ellátása a vármegyei szabályrendelet alapján, a szükséges tűzrendészeti intézkedések megtétele a járási tűzrendészeti felügyelő meghallgatásával, ellenőrizte az anyakönyv vezetését, a vallásgyakorlást, a tankötelesek beiskolázását, a mulasztók megtorlását, az iskolák tisztaságát. A közegészségügy területén gondoskodott a kiadott rendeletek végrehajtásáról az egészségügyi szakközegeken – tisztiorvos, védőnő – keresztül. Ellátta a közutak feletti felügyeletet. Természeti csapások – hófúvások, árvizek stb. alkalmával a községek

lakosságát közmunkára rendelhette ki. Közlekedési szakközege a járási útbiztos volt. A főszolgabíró kötelességei közé tartozott a sorozás, az elszállásolás, a honvédelmi szolgáltatások kiállítása, ő volt az elsőfokú igazságügyi hatóság. Ellenőrizte az ipartestületek működését, vagyonkezelését, kiadta az iparendedélyeket és iparigazolványokat.

A gazdasági rendészet területén a főszolgabíró feladatai közé tartozott, hogy felügyeljen a mezőőrök és hegyőrök működésére, gondoskodjon a kártékony állatok és növények irtásáról, ellenőrizze az apaállattartást, a gazdasági cselédek, a mezőgazdasági és erdőgazdasági munkások szerződésének záradékolása.

Állategészségügyi főbb feladatai a következőkben foglalhatók össze: a marhalevel-kezelés ellenőrzése, az állatvásárok felügyelete, az emberi fogyasztásra szánt hús vizsgálata, az állatjárványok elleni védekezés ellenőrzése, vágóhidak létesítésének engedélyezése és állategészségügyi kihágások elbírálása. Szakközege a járási állatorvos.

A főszolgabíró járása területén mint elsőfokú rendőrhatalóság járt el a közigazgatással kapcsolatos ügyekben. Ilyenek voltak az iskolai, a közlekedési, az állategészségügyi, a közrend elleni és mezőgazdasági kihágások. A nyomozást, letartóztatást a főszolgabíró is elrendelhetette, az ügyészség, vagy járásbíró felkérése alapján. A bűnügyi nyomozásokkal kapcsolatban a főszolgabíró karhatalmat – csendőrség – is igénybe vehetett.

A főszolgabíró 1886-ban törvényben megállapított igen széles hatásköre – amint azt az előbbiekből megállapíthattuk –, a községi önkormányzat hatáskörének szűkülését vonta maga után. Eredményeként a községi önkormányzat egyre inkább formálissá vált. A járás területén a főszolgabíró akaratát érvényesült.

A főszolgabíró a kiadott rendeleteket, rendelkezéseket, törvényhatósági határozatokat a községi jegyzők útján hajtotta végre.

A községben az első számú tisztviselő a jegyző volt, akit a községi képviselőtestület választott. A községi előljáróság tagjai a jegyző, a bíró, a másodbíró, a négy tanácsbeli, a pénztárnok, közgyám és körorvos.

A községi apparátusba tartoztak a segéd és kezelő személyzet tagjai.

Az 1886-os törvény a községi bírónak igen nagy szerepet biztosított, de a gyakorlatban ez fokozatosan csökkent, később szinte formálissá vált. De folyamatosan korlátozódott a törvényhatósági önkormányzat hatásköre is.

A törvény megerősítette, hogy "a vármegyék és törvényhatósági joggal bíró városok élén a főispán áll, kit a belügyminiszter előterjesztésére a király nevez ki és ment fel."

A törvényhatósági önkormányzat korlátozásában, a kormánykarat érvényesítésében nagy szerepe volt a főispán növekvő hatalmának, ugyanis e törvény értelmében a törvényhatóság területén lévő valamennyi állami

szervnek, hivatalnak főnöke és a törvényhatóság állandó választmányainak is elnöke lett.

A főispáni állásra nem volt képesítés megállapítva. Elnyerésének feltétele a kormány bizalma volt. Bármikor felmenthették, ezért fegyelmi eljárásnak nem volt vele szemben helye. Politikai tisztviselő volt, mint a miniszterek és politikai államtitkárok. Közvetlenül a belügyminiszternek volt alárendelve. Esküt a törvényhatósági bizottság közgyűlésén tett.

A hatásköre egyrészt közigazgatási, másrészt ellenőrzési és felügyeleti. Közigazgatási hatásköre rendes és kivételes. A főispán kivételes hatalmát akkor gyakorolta, ha az alispán a törvényt, vagy miniszteri rendeletet vonakodott végrehajtani, vagy a végrehajtásban akadályoztatva volt. Ilyen esetben "a minisztérium felhatalmazhatja a főispánt, hogy a végrehajtást biztosítsa és e végből a vármegyének mindazon tisztviselőivel és közegeivel, akikre szükség van, közvetlenül rendelkezessék. Ezek a főispánnak a végrehajtásra vonatkozó rendeleteit azonnal és feltétlenül teljesíteni kötelesek és emiatt a vármegye által felelősségre nem vonható, viszont az engedelmesség megtagadása esetén őket a főispán felfüggesztheti és vizsgálat alá vonhatja. Ezt nevezik a főispán kivételes hatalmának".

A főispánnak mind a rendes, mind a kivételes hatalma olyan fékentartó eszköz volt a kormány kezében, mely alkalmas volt arra, hogy az önkormányzatnak a kormány intézkedéseivel ellentétes tevékenységét megakadályozza.

A főispánnak a rendes közigazgatási hatáskörén belül a következő feladatai voltak:

Kinevezte a közigazgatási gyakornokokat, a levéltárosokat és a vármegyei kezelőszemélyzetet, a fogalmazói állásokra a tiszteletbeli tisztviselőket, a kinevezés hatálya a törvényhatósági bizottság legközelebbi megújításáig tartott. A vármegyei tisztviselők ellen – a főtisztviselők kivételével – elrendelhetette a fegyelmi eljárást felfüggeszthette őket, a felfüggesztett tisztviselők állásaira – az alispán kivételével – valamint az időközben megüresedett állásokra helyettest jelölhetett ki.

Beosztotta a szolgabírákat a járásokra, áthelyezhette őket és az aljegyzőkkel felcserélhette.

Megbízta a kijelölő választmány három tagját.<sup>20</sup>

A főispánnak adott ellenőrzési és felügyeleti jog gyakorlásával is a törvényhatóság hatáskörét igyekezett a kormány csökkenteni.

A főispán a vármegyei állások betöltésére, kinevezésére előléptetésre az illetékes szervek felé javaslatot tehetett. Fontosabb állások betöltésénél a miniszter köteles volt véleményét kikérni.

Jogában volt megvizsgálni a központi és kültisztviselők hivatalos eljárását és ügykezelését, megtekinteni a hozzájuk érkezett rendeleteket, beadványokat. A vármegye községeiben, városaiban hivatalvizsgálatot tarthatott.

A vármegye testületi szerveiben is gyakorolhatta a törvény által meghatározott felügyeleti jogát, mivel a vármegyei testületek ülésein ő elnökölt. Ebben a jogkörében lehetősége volt a közgyűlést befolyásolni, vagy a meghozott határozatot felfüggeszteni.

Kötelessége volt az általa félévenként tartott ellenőrzéseinek tapasztalatairól nyolc napon belül a belügyminisztert tájékoztatni.

Kiadott utasításait ellenvetés nélkül kellett végrehajtani. A vonakodókat azonnal, fegyelmi eljárás nélkül elbocsáthatta, állásából felfüggeszthette.<sup>21</sup>

A kormány az első világháború előtti években ezt a széles főispáni hatáskört is szűknek tartotta. Ezért született meg az 1912. évi LXIII. tc., a háború esetére szóló kivételes törvény, a háborús közigazgatási feladatok biztosítására. Ez a törvény lehetőséget adott kormánybiztos kinevezésére, aki az összes közigazgatási szervekkel és a karhatalommal is rendelkezett.<sup>22</sup> 1886-tól az első világháborúig terjedő időszakra a központosító politika erősödése és a törvényhatóság hatáskörének további szűkítése jellemző. A kormányzat mindent megtett annak érdekében, hogy a tisztviselői kart saját hatáskörébe vonja.

Már az 1891 évi XXXIII. tc. elvben kimondotta, hogy a megyei közigazgatás állami feladat, amelyet kinevezett tisztviselők végeznek. Mindeztideig a tisztviselőket választották. A törvény utasította a belügyminisztert, hogy a vármegyei közigazgatás közegeiről, azok hatásköréről, a vármegyék önkormányzatáról, a közigazgatási bizottságok szervezéséről és hatásköréről, valamint a közigazgatási bíróságokról egyidejűleg terjesszen elő törvényjavaslatot.<sup>23</sup>

A közigazgatási bíróságot az 1896. évi XXVI. tc. alapján hozták létre. A törvény megvalósította a felsőfokú közigazgatási bíráskodást. Hatásköre kiterjedt a közigazgatási ügyek döntő részére. A bíróság élén elnök állt. Egyenrangú volt a kúria elnökével. Tanácselnökei, bírái azonos rangban voltak a kúria hasonló beosztású bíráival.<sup>24</sup>

A közigazgatás működésének javítására, a közigazgatás egyszerűsítésére, a közigazgatási reformok előkészítésére a belügyminiszter 1899-ben külön törvényelőkészítő osztályt hozott létre. 1901. július 27.-én törvénybe iktatták a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. XX. tc.-et. a törvény végrehajtása során a belügyminiszteri rendeletek sora jelent meg. Az egyszerűsítési törvény megteremtette az alapot a további reformok számára.<sup>25</sup>

Az 1907 LX. tc. kiterjeszti a közigazgatási bíróság hatáskörét. Biztosította a törvényhatóságok alkotmányos jogait azáltal, hogy a törvényhatóság ezentúl jogkörének a kormány vagy állami szerv által történt megsértése esetén a legmagasabbszintű bírói fórumhoz fordulhatott elégtételért.<sup>26</sup>

Az 1907 LXI. tc.-kel létrehozták a hatásköri bíróságot, amely a rendes és a közigazgatósági bíróságok között, továbbá ezek valamelyike és a közigazgatási hatóságok között felmerült hatásköri kérdéseket volt hivatva el-

dönteni. A bíróság elnökét három évenként a kúria és a közigazgatási bíróság elnöke közül választották. Tagjait – nyolc–nyolc ítélőbírót – a kúria és a közigazgatási bíróság saját tagjai közül választotta titkosan, három évre. A hatásköri bíróság elnökből, három kúriai és három közigazgatási bíróból állt.<sup>27</sup>

Az első világháborút megelőző években ismételten napirendre került a közigazgatási reform, az 1886. XXI. tc. módosításának kérdése, amely szükségszerűen előtérbe helyezte a választójogi 1874. évi XXXIII. tc. módosítását is.

Az 1913. XIV. tc. az országgyűlési képviselők választásáról rendelkezett. A census leszállításával a választók száma 1870.000-re, a lakosság 10 %-ára emelkedett. E törvény alapján – a világháború kitörése miatt – törvényhatósági választások nem voltak.<sup>28</sup>

Az országgyűlés még ebben az évben megalkotta az 1913. LII. tc.-et a vármegyei választott tisztviselők megbízatásának meghosszabbításáról. A törvény elrendelte, hogy a tisztviselők – annak ellenére, hogy a hat éves megbízatásuk 1913. végén lejár – az új törvény behozataláig, de legkésőbb 1914 végéig hivatalukban maradjanak. Az 1914. XLIX. tc. és az 1916. XXX. tc.-el újból meghosszabbították a vármegyei tisztviselők megbízatását.<sup>29</sup> A világháború következményeként a közigazgatási reformok, így az 1886. évi XXI. tc. módosítását is csak a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. valósította meg.

## JEGYZETEK

1. Magyar Törvénytár 1869–71-ig, 211. p.
2. Uo. 215. p.
3. Uo. 215. p.
4. Uo. 213. p.
5. Magyarország vármegyei és városai. Szerk.: Borovszky Samu 217. p.
6. Uo.: 630. p.
7. Magyar Törvénytár 1875–76. 483. p.
8. Magyarország vármegyei és városai. Szerk.: Borovszky Samu 631. p.
9. Uo. 631. p.
10. Uo. 633. p.
11. Uo. 633. p.
12. Magyar Törvénytár 1872–74. 315. p.
13. Uo. 1884–86. 381. p.
14. Uo. 383. p.
15. Uo. 377. p.



16. Uo. 401. p.
17. Uo. 398. p.
18. Uo. 390. p.
19. Uo. 391. p.
20. Uo. 391. p.
21. Uo. 391. p.
22. Magyar Törvénytár 1912. 691. p.
23. Magyar Törvénytár 1890–1891. 315. p.
24. Magyar Törvénytár 1894–1896. 371. p.
25. Magyar Törvénytár 1901. 172. p.
26. Magyar Törvénytár 1907. 298. p.
27. Magyar Törvénytár 1907. 318. p.
28. Magyar Törvénytár 1913. 143. p.
29. Magyar Törvénytár 1913. 594. p.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Magyar Törvénytár 1869–1871; 1869. IV. tc., 1870. XLII. tc., 1871. XVIII. tc.
- Magyar Törvénytár 1871–1874; 1874. XXXIII. tc.
- Magyar Törvénytár 1875–1876; 1876. VI. tc., 1876. XXIII. tc.
- Magyar Törvénytár 1881–1883; 1881. XV. tc., 1883. III. tc.
- Magyar Törvénytár 1884–1886; 1886. XXI. tc.
- Magyar Törvénytár 1890–1891; 1891. XXX. tc.
- Magyar Törvénytár 1894–1896; 1896. XXVI. tc.
- Magyar Törvénytár 1901. XX. tc.
- Magyar Törvénytár 1907. LX. tc.
- Magyar Törvénytár 1912. LXIII. tc.
- Magyar Törvénytár 1913. XIV. tc.
- Magyar Törvénytár 1914. XVIII. tc.
- Magyar Törvénytár 1916. XXX. tc.
- Borovszky Samu: Magyarország vármegyéi és városai. Heves vármegye. Bp., 1909.
- Marczali Henrik: Nagy Képes Világtörténet, XII. kötet. Korunk állami és társadalmi alkotásai. Bp., 1909.
- Karsai Elek: Kormánybiztosok hatásköre és tevékenysége. Bp., 1955.
- Levéltári Közlemények 26. évf.
- Hanák Péter: Magyarország története, IV. kötet 1849–1918. Bp., 1972.
- Heves–Külső Szolnok törvényileg egyesített vármegyék hivatalos körözüvényei, 1874. szeptember 14. és 1876. szeptember 4. Eger
- Vörös Károly: A polgári kori magyar törvényhatósági közigazgatás, Bp., 1956.

- Ladik Gusztáv: A közigazgatás egyszerűsítése, törvényhatóság, község, Bp., 1909.
- Magyari Zoltán: A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Bp., 1942.
- Magyari Zoltán: A magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei, Bp., 1932.
- Mezmarics Iván–Tordai Lajos: A magyar közigazgatás szervei 1867. Bp., 1930.
- Ladányi Miksa: Hevesmegyei Ismertető és Adattár, Eger, 1936.
- Sebestény Sándor: Csiki Sándor életpályája 1805–1892., Eger, 1981.
- Heves Megyei Levéltár kiadványa, Eger, 1981.
- Szederkényi Nándor: Heves vármegye története IV. kötet, Eger, 1896.
- Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. sz.-tól a A tanácsrendszer létrejöttéig. Bp., 1976.